ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Albers, Willi

Article — Digitized Version

Individual- oder Familienprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Albers, Willi (1987) : Individual- oder Familienprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 67, Iss. 6, pp. 293-299

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/136286

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Individual- oder Familienprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung?

Willi Albers, Kiel

Die Diskussion um die zukünftige Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung wird gegenwärtig vom Geburtenrückgang und seinen langfristigen Folgen geprägt[1]. Weitgehend verdrängt wird dadurch das ebenfalls wichtige und bisher nur unbefriedigend gelöste Problem der Behandlung der Familie im Rahmen des Alterssicherungssystems. Sind die Renten nach dem Individual- oder nach dem Familienprinzip zu gewähren? Sind Umverteilungsmaßnahmen innerhalb der Rentenversicherung zulässig?

Teilfragen zum Komplex der Behandlung der Familie in der Rentenversicherung sind bisher zwar diskutiert worden, eine grundsätzliche Entscheidung wurde aber noch nicht getroffen:

□ Die Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, die 1977 von der Bundesregierung eingesetzt worden ist, hat sich in ihrem 1979 vorgelegten Gutachten[2] am eingehendsten mit der Frage – allerdings, wie schon ihre Bezeichnung deutlich macht, nur mit einem Teilbereich – beschäftigt.

□ Das Bundesverfassungsgericht, das die Bildung der Kommission bewirkt hat, hat sich in seinem Urteil vom 12. März 1975 mit der Gleichbehandlung von Männern und Frauen in der Hinterbliebenenversorgung und in seinem Urteil vom 6. Juni 1978 mit der auf 60 % der Versichertenrenten verminderten Rente von Witwen beschäftigt.

□ Der Gesetzgeber schließlich hat durch das Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetz vom 11. 7. 1985 Konsequenzen aus den ergangenen Urteilen und dem vorgelegten Gutachten gezogen, ohne daß allerdings die Grundfragen befriedigend geklärt worden wären.

Gegenwärtig werden die Beiträge der Versicherten nach dem individuellen Einkommen der unselbständig Tätigen oder der freiwillig versicherten Selbständigen erhoben, die Renten sind dagegen teilweise familienbezogen. So werden nach § 1262 Abs. 4 RVO Kinderzuschüsse für jedes berechtigte Kind gewährt, die für das 1. und 2. Kind höher als das allgemeine Kindergeld sind, so daß die Differenz aus Beiträgen der Versicherten aufzubringen ist, da der Bund den Rentenversicherungsträgern nach § 1395 a RVO nur Aufwendungen in Höhe des allgemeinen Kindergeldes erstattet. Nach dem Tode des Versicherten erhalten Kinder eine Waisenrente, die zudem für Vollwaisen doppelt so hoch wie für Halbwaisen ist. Hinterbliebene erhalten eine Rente, auch wenn sie in ihrer Person (Alter, Erwerbs- oder Berufsunfähigkeit) die Voraussetzungen für eine eigene Rente nicht erfüllen. Nach § 1587 in Verbindung mit § 1587 a BGB steht bei einer Ehescheidung dem geschiedenen Ehegatten mit den niedrigeren Versorgungsanwartschaften als Ausgleich die Hälfte des Wertunterschiedes der während der Ehe erworbenen Anwartschaften zu (Versorgungsausgleich).

Geht man davon aus, daß die Familie eine enge und umfassende Lebensgemeinschaft ist, in der das von den Mitgliedern (jedenfalls von den Ehegatten) erzielte Einkommen in einen Topf kommt und gemeinsam verwendet wird, sollte die Familie die wirtschaftliche Einheit sein, an die die soziale Sicherheit anknüpft. Die oben erwähnte Ableitung von Rentenansprüchen für Ehegatten und Kinder aus den Ansprüchen des versicherten Ernährers bzw. der Ernährer bestätigen, daß die Familie insoweit als Einheit angesehen wird; denn solche „Unterhaltsersatzleistungen" wären mit einem reinen Individualprinzip nicht zu vereinbaren. Offenbar wäre der

Prof. Dr. Willi Albers, 69, ist emeritierter Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und ehemaliger Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Universität Kiel.

[1] Vgl. W. Albers: Langfristige Anpassungen der gesetzlichen Rentenversicherung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 67. Jg. (1987), H. 1., S. 26-33.

[2] Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, Gutachten, 3 Bände, Bonn 1979.

Wegfall des Unterhalts innerhalb der Familie ohne einen Ersatz durch Sozialleistungen mit so großen sozialen Härten verbunden, daß der Gesetzgeber dies nicht für tragbar gehalten hat.

Auch im Steuerrecht werden die Ehegatten und die Familie als Einheit angesehen, wie ihre Zusammenveranlagung und die Kinderermäßigungen zeigen. Für das eheliche Güterrecht in Form der Zugewinngemeinschaft gilt das gleiche. Das Unbefriedigende an der gegenwärtigen sozialrechtlichen Regelung besteht darin, daß das Familienprinzip nicht durchgängig verwirklicht ist. Einige der daraus resultierenden Ungereimtheiten sollen im folgenden dargestellt werden.

Folgen des Individualprinzips

Die Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung entspricht gegenwärtig dem doppelten Betrag des durchschnittlichen jährlichen Bruttoarbeitsentgelts. Durch die Beitragsbemessungsgrenze wird auch die Rentenhöhe begrenzt, obwohl die Altersrente grundsätzlich eine Vollsicherung bieten soll, d. h. sie soll ohne Zusatzleistungen z. B. aus einer freiwilligen privaten Vorsorge ein angemessenes Lebensniveau gewährleisten. Für höhere Einkommen, die mehr als das Doppelte des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts betragen, wird neben den Zwangsbeiträgen an die gesetzliche Rentenversicherung jedoch eine freiwillige Vorsorge erwartet, wenn das Alterseinkommen das gleiche Verhältnis zum Einkommen in der aktiven Lebensphase erreichen soll wie bei „Normalverdienern".

Bei gleichem Ehegatteneinkommen können nun als Folge des Individualprinzips die Beiträge und die späteren Renten ganz unterschiedlich hoch sein, je nachdem wie hoch das beitragspflichtige Einkommen ist und wie es sich auf Mann und Frau verteilt. Beträgt z. B. das Einkommen von zwei Familien 300 % des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts, ist aber die erste eine Einverdienerfamilie, während sich in der zweiten das Einkommen des Mannes auf 200 % und das Einkommen der Frau auf 100 % des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts beläuft, zahlt die erste Familie nur von zwei Dritteln des Einkommens Beiträge (ein Drittel liegt über der Beitragsbemessungsgrenze), während in der zweiten Familie das gesamte Einkommen beitragspflichtig ist, sie also um 50 % höhere Beiträge zahlt.

Nun mag ein solches Ergebnis noch hingenommen werden, solange beitragsgerechte Renten gezahlt werden, d. h. daß die Rente des zweiten Ehepartners ebenfalls um 50 % höher liegt[3]. Auf jeden Fall verletzt wird beim zweiten Ehepaar in unserem Beispiel jedoch der Grundsatz, der Bürger solle durch Zwangseingriffe des Staates nicht mehr als notwendig gegängelt werden, da ein größerer Teil seines Einkommens durch Zwangsabgaben gebunden ist, als dies aufgrund seiner Sparfähigkeit notwendig wäre.

Das Individualprinzip kann auch bei der Rente nach Mindesteinkommen zu unerwünschten Ergebnissen führen, weil sich die Bemessung der Rente nach einem fiktiven Einkommen von 75 % des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts ausschließlich an der niedrigen Rente eines Ehepartners orientiert, unabhängig davon, wie hoch die Rente des anderen Partners ist. So kann das gesamte Renteneinkommen eines Ehepaares mit einem hohen Einkommen eines Partners aufgestockt werden, obwohl es größer ist als dasjenige eines anderen Ehepaares, bei dem aber der zweite Partner 75 % oder mehr des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts verdient hat. Besonders unbefriedigend ist dieses Ergebnis, wenn z. B. die kinderlose Ehefrau des gut verdienenden Mannes nur eine Teilzeitbeschäftigung ausgeübt hat, während im zweiten Fall z. B. die Frau eines Arbeiters mit Kindern ganztägig erwerbstätig war, weil dies aus finanziellen Gründen notwendig war.

Lohn- oder Unterhaltsersatz

Auch das Verhältnis von Versicherten- zur Hinterbliebenenrente ist in mehrfacher Hinsicht unbefriedigend gelöst. Der größte Teil der Diskussion um die soziale Sicherung der Frau dreht sich um dieses Problem. So ist die Rente unterschiedlich hoch, je nachdem ob der Versicherte oder der mitversicherte Partner zuerst stirbt. Im ersten Fall erhält der überlebende Partner 60 % der bisher bezogenen Rente, im zweiten Fall wird die Rente dagegen in der bisherigen Höhe weitergezahlt. Das Bundesverfassungsgericht hat die Klage gegen diese Ungleichbehandlung als unbegründet zurückgewiesen[4]. Allerdings ist, wenn kein Verstoß gegen die Verfassung vorliegt, noch nicht gesagt, daß die bestehende Regelung auch sozialpolitisch befriedigt. In dem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht hat das Bundesarbeitsministerium selbst darauf hingewiesen, daß aus sozialpolitischen Gründen Veränderungen der bisherigen Regelungen erwogen würden.

In wirtschaftlicher Hinsicht befriedigt die Begründung des Bundesverfassungsgerichts nicht, daß die Rente des Versicherten die Funktion eines Lohnersatzes, die-

[3] In anderen Bereichen der sozialen Sicherheit, z. B. in der gesetzlichen Krankenversicherung, sind die Folgen des Individualprinzips noch gravierender. Auch hier führt eine unterschiedliche Aufteilung eines gleichhohen Familieneinkommens zu unterschiedlichen Beitragshöhen. Höhere Beiträge führen in diesem Fall jedoch nicht zu höheren Leistungen. Zudem ist die Zahl der Betroffenen hier aufgrund der um 25 % niedrigeren Beitragsbemessungsgrenze größer.

[4] Urteil des 1. Senats vom 6. Juni 1978.

jenige an Hinterbliebene die Funktion eines Unterhaltsersatzes habe, und daß durch den Tod eines Ehegatten der Bedarf auf 60% vermindert worden sei. Die Versichertenrente entspreche mehr dem versicherungsrechtlichen Prinzip, weil für sie Beiträge gezahlt worden seien, während die Hinterbliebenenrente mehr auf dem fürsorgerischen Prinzip beruhe.

Die Rente soll dem in den Versicherungsschutz einbezogenen Staatsbürger ein Lebensniveau sichern, das in einem angemessenen Verhältnis zu dem in der aktiven Lebensphase erreichten Niveau steht. Dem entspricht der für die Altersrenten verwirklichte Grundsatz ihrer Einkommensbezogenheit. Wenn während des Bestehens der ehelichen Lebensgemeinschaft beide Ehepartner das gleiche Lebensniveau besessen haben, weil beide zu diesem Lebensniveau beigetragen haben – gleichgültig wie die Arbeitsteilung in der Ehe geregelt war –, widerspricht es der Lebenswirklichkeit, nach dem Tode eines Ehepartners die Rente für den überlebenden Partner unterschiedlich hoch festzusetzen, je nachdem, ob er oder sein verstorbener Partner rechtlich der Versicherte war.

Im übrigen wird der Grundsatz, daß beide Ehepartner in der Ehe gleiche Rentenansprüche erworben haben, bei einer Scheidung durch den Versorgungsausgleich anerkannt. Warum sollten bei einer bis zum Tode eines Partners dauernden Ehe, in der häufig die Frau noch die schwere Last einer Pflege zu tragen gehabt hat, der Frau als Hinterbliebener niedrigere Rentenansprüche zuerkannt werden?

Problematische Argumentation

Die Höhe der Hinterbliebenenrente ist in vielen Fällen zur Existenzsicherung nicht ausreichend. Das trifft besonders dann zu, wenn sie die einzige Rente ist, weil die Witwe früher nicht erwerbstätig war und mehrere Kinder aufgezogen hat. Das Bundesverfassungsgericht hat in dem erwähnten Urteil eine 60%ige Witwenrente wie folgt gerechtfertigt: „Es ist ersichtlich, daß eine Witwenrente, die mehr als die Hälfte der für beide gezahlten Rente beträgt, unter zivilrechtlichen Gesichtspunkten des Unterhalts allen denkbaren Umständen gerecht wird."

Das Verfassungsgericht erkennt aber an, daß die Hinterbliebenenrente auch (!) eine soziale Sicherungsaufgabe habe, die es aber auf die Deckung eines an den Leistungen der Sozialhilfe orientierten Mindestbedarfs beschränkt. In diesem Zusammenhang wird dann geprüft, ob eine größere Zahl von Witwenrenten unter dem Niveau der Sozialhilfe liegt. Dies wird verneint und außerdem darauf verwiesen, daß der Gesetzgeber seinen verfassungsrechtlichen Verpflichtungen genüge, wenn er in Härtefällen den Betroffenen Sozialhilfeansprüche zuerkenne.

Mit einer solchen Argumentation dürfte das Verfassungsgericht kaum auf der Höhe der Zeit sein. Mit einem partnerschaftlichen Verhältnis in der Ehe ist es kaum zu vereinbaren, daß einem Partner im Alter eine am Lebensniveau in der aktiven Lebensphase orientierte soziale Sicherung zugestanden wird, während der andere sich in der Nähe der Armutsgrenze bewegt.

Umfang der Haushaitsersparnis

Das Verfassungsgericht verweist darauf, daß nicht eindeutig geklärt sei, um wieviel der Bedarf eines Ehepartners abnimmt, wenn ein Partner stirbt. Es zitiert zwei Angaben, nach denen der Bedarf des überlebenden Partners einmal mit 57%, zum anderen mit 73% ausgewiesen wird. Die letzte Größe basiert auf Schätzungen des Statistischen Bundesamtes, denen sich offenbar auch die Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen angeschlossen hat; denn sie empfiehlt für den überlebenden Ehepartner eine Rente in Höhe von 70% bzw. 75% der gemeinsam erworbenen Rentenansprüche.

Auch wenn die Verminderung des Bedarfs durch den Tod eines Ehepartners nicht exakt zu ermitteln ist, läßt sich die Größenordnung, an der sich die politischen Entscheidungen zu orientieren hätten, hinreichend zuverlässig feststellen. Geht man davon aus, daß auf die Wohnungsnutzung mit Nebenkosten und langlebige Konsumgüter wie Fernsehgeräte, Kühlschränke, Waschmaschinen, Musikanlagen, aber auch ein Kraftfahrzeug, einschließlich der laufenden Aufwendungen dafür ungefähr die Hälfte der Haushaltsausgaben entfällt, die von der Personenzahl des Haushalts weitgehend unabhängig sind, während auf personenbezogene Ausgaben für Ernährung, Bekleidung und in Anspruch genommene Dienstleistungen die zweite Hälfte entfällt, reduziert der Tod eines Partners den Finanzbedarf von 100 auf etwa 75. Mit zunehmender Technisierung nimmt der Anteil der festen, von der Personenzahl unabhängigen Kosten außerdem zu.

Die Verminderung der Altersrente von 100 auf 60 beim Tod eines Partners läßt eine Bedarfsdeckung des überlebenden Partners in dem bisherigen Umfang nicht mehr zu, d. h. der Prozentsatz von 60% für die Hinterbliebenenrente ist zu niedrig. Er führt dazu, daß bei Renten, die vor dem Tod eines Ehepartners das Existenzminimum nur wenig überstiegen haben, der überlebende Partner an oder unter der Armutsgrenze leben muß. Wenn die Witwe eines Arbeiters, der ein volles Arbeitsle-

ben gearbeitet, aber nur ein unter dem Durchschnitt liegendes Einkommen erzielt hat, über keine eigene Versichertenrente verfügt, weil sie wegen des Aufziehens mehrerer Kinder nicht oder nur vorübergehend erwerbstätig war, im Alter keine ausreichende Rente bezieht, ist dies für eine Volkswirtschaft mit unserem Wohlstandsniveau ein unwürdiger Zustand.

Anteil unzureichend gesicherter Witwen

Der Umfang der in der Nähe oder unter der Armutsgrenze lebenden Witwen kann nur geschätzt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, daß 1976 etwa 36 % der von den gesetzlichen Rentenversicherungen gezahlten Witwenrenten unter dem damals geltenden Sozialhilfesatz von 450 DM monatlich gelegen haben. Da aber ungefähr die Hälfte der Witwen über mehr als eine Rente verfügt, vermindert sich der Anteil der Witwen mit einer unzureichenden Alterssicherung auf rund 18 %, wenn man unterstellt, daß die zweite Rente die Versorgung über den Sozialhilfesatz anhebt. Dieser Prozentsatz dürfte allerdings etwas zu hoch liegen, da bekannt ist, daß bei niedrigen Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung der Anteil von Frauen mit einer weiteren Rente überdurchschnittlich hoch ist. Man wird den Anteil der Witwen mit einer Altersversorgung unter dem Niveau der Sozialhilfe deshalb mit ungefähr 15 % ansetzen können. Da es aber kaum als erstrebenswertes Ziel angesehen werden kann, alte Witwen auf ein den Sozialhilfeempfängern entsprechendes Lebensniveau zu verweisen, wird man den Anteil der unzureichend gesicherten Witwen wohl auf 20 % beziffern müssen.

Dieser Anteil dürfte sich bis zur Gegenwart kaum verkleinert haben, da die Anpassung der Renten drei Jahre hinter der Entwicklung der Arbeitseinkommen zurückgeblieben ist und sie sich in den letzten Jahren durch die Einführung eines Krankenversicherungsbeitrags nur wenig erhöht haben. Es ist also davon auszugehen, daß eine Hinterbliebenenrente in Höhe von 60 % der Versichertenrente in vielen Fällen keine ausreichende Sicherung darstellt, jedenfalls wenn sie die einzige Sozialleistung im Alter ist. Es ist erstaunlich und beschämend, daß diese Tatsache bei der Neuregelung der Hinterbliebenenrenten[5] völlig untergegangen ist.

Kumulation von Renten

Die Kumulation von Versicherten- und Hinterbliebenenrente bringt den systematischen Fehler bei der Konzeption der Alterssicherung besonders deutlich zum Ausdruck. Grundsätzlich handelt es sich um den gleichen schutzwürdigen Tatbestand: Ab einem bestimmten Alter können die Bürger ihre Existenz nicht mehr durch eigene Arbeit sichern. Sie erhalten dann im Rahmen eines Intergenerationenlastenausgleichs eine kollektive Sicherung. Wenn dann von dem gleichen Sozialleistungsträger an die gleiche Person zwei Renten gezahlt werden, ist dies nur dadurch zu erklären, daß ein unsystematisches Nebeneinander von Individual- und Familienprinzip besteht. Die Witwenrente wird nach dem Familienprinzip, die Versichertenrente der Frau nach dem Individualprinzip gezahlt. Neben dem unnötigen Verwaltungsaufwand ergibt sich daraus, daß bei Zahlung nur einer Rente (Witwenrente) diese – wie gezeigt wurde – teilweise unzureichend ist und bei Zahlung von zwei Renten diese teilweise höher als vom Sicherungsziel her notwendig sind.

Es sind von verschiedenen Seiten Vorschläge gemacht worden, wie diese Mängel zu beseitigen sind. Sie laufen darauf hinaus, daß die während der Ehe vom Mann und von der Frau erworbenen Rentenanwartschaften zu einer gemeinsamen Rente zusammengerechnet werden, aus der der überlebende Partner einen Anteil von 70 oder 75 % erhält. Die Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau hat vier Grundformen mit jeweils einigen Varianten vorgelegt. Davon beruhen drei auf einer Beteiligung des überlebenden Ehepartners an den gemeinsamen Rentenansprüchen, gehen also vom Familienprinzip aus. Damit entfällt die bisherige Witwenrente; sie wird durch eine Teilhabe an den gemeinsamen Rentenansprüchen ersetzt. Es wird auch die unterschiedliche Höhe der Hinterbliebenenversorgung in Abhängigkeit von dem Verhältnis zwischen eigenen und abgeleiteten Rentenansprüchen beseitigt.

Unbefriedigende Regelung

So erhält z. B. heute bei einem Einkommensverhältnis von 2:1 zwischen dem Ehemann und der Ehefrau der überlebende Partner nach dem Tod des Ehemannes 73 % der vorher bezogenen beiden Versichertenrenten, nach dem Tod der Ehefrau aber 87 %. Hat nur der Ehemann Einkommen bezogen, ergibt sich die erwähnte Relation von 100:60. Weder die Unterschiede in der Höhe der Renten zwischen Mann und Frau noch ihre Abhängigkeit von der Aufteilung des Einkommens auf Mann und Frau entsprechen dem sozialen Sicherungsziel, daß das Lebensniveau im Alter sich an dem in der aktiven Phase vorhandenen Niveau orientieren soll.

Die durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. März 1975 (Witwenrentenurteil) für mit der Verfassung für unvereinbar erklärte Regelung, nach der Witwern nur eine Hinterbliebenenrente zustand, wenn

[5] Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeitengesetz vom 11. 7. 1985.

die verstorbene Frau überwiegend den Lebensunterhalt der Familie bestritten hat, während die Witwen einen unbedingten Anspruch auf eine Hinterbliebenenrente besaßen, haben die Bundesregierung und den Gesetzgeber nicht veranlaßt, diesen unbefriedigenden Zustand zu ändern. Man ist den bequemsten Weg gegangen und hat lediglich die Ungleichbehandlung von Mann und Frau durch die Einführung einer unbedingten Witwerrente beseitigt. Die an sich ausreichenden Männerrenten sind also erhöht worden, während die teilweise zu niedrigen Witwenrenten bestehen geblieben sind. Gleichzeitig hat man zum Ausgleich des finanziellen Mehrbedarfs[6] die Hinterbliebenenrenten bei einem Zusammentreffen mit einer eigenen Versichertenrente gekürzt[7], wenn die gesamten Rentenbezüge 1986 900,– DM[8] monatlich überstiegen.

Der Gesetzgeber hat zwar in der Vergangenheit im Bereich der Alterssicherung mehrfach unbefriedigende Regelungen getroffen, so z. B. als 1972 bei der Einführung der flexiblen Altersgrenze auf einen versicherungsmathematischen Abschlag für die längere Bezugsdauer der Rente bei einem vorgezogenen Rentenbeginn verzichtet wurde. Aber die jetzt für die Hinterbliebenen getroffene Regelung stellt wohl den schlimmsten „Sündenfall" in der Rentengesetzgebung dar. Bei der Rentenreform von 1957 hat die CDU – gegen starken Widerstand – in der gesetzlichen Rentenversicherung das Versicherungsprinzip gestärkt; 30 Jahre später kann sie den traurigen Ruhm für sich in Anspruch nehmen, Bedürftigkeitselemente eingeführt zu haben. Es ist erstaunlich, daß die Politiker eine solche Regelung mitgemacht haben, die ansonsten das Leistungsprinzip als Ziel verkünden. Denn die Kürzung einer Witwenrente ist um so größer, je mehr Leistungen die Witwen durch eigene Beiträge für ihre Versichertenrente aufgebracht haben.

Weitere Ungereimtheiten

Da es nicht zu vertreten gewesen wäre, nur beim Zusammentreffen von zwei Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung die Gesamtversorgung zu kürzen, hat der Gesetzgeber vorgesehen, daß auch andere Renten gekürzt werden. Dabei ist es ihm aber offenbar nicht gelungen, eine konsistente Regelung für die Anrechnung anderer Einkommen zu verwirklichen, so daß die Kürzungen ungleichmäßig sind.

Neben den grundsätzlichen Problemen sind durch die praktische Ausgestaltung im einzelnen weitere Ungereimtheiten entstanden. Als Übergangsregelung hat der Gesetzgeber die Möglichkeit geschaffen, für die bisherige Regelung zu votieren, wenn diese günstiger ist. Das Problem besteht nur darin, festzustellen, wann sie vorteilhafter ist; denn dafür sind nicht nur die Rentenanwartschaften beider Ehegatten, sondern auch ihre Lebenserwartung maßgeblich. Es ist aber ethisch kaum zu vertreten, die alten Menschen zu zwingen, sich bewußt zu machen, wer von beiden wohl vor dem anderen Partner sterben wird, zumal die durchschnittliche Lebenserwartung und die tatsächliche Lebensdauer im Einzelfall nicht übereinzustimmen brauchen, so daß eine falsche Entscheidung getroffen wird, die aber irreversibel ist. Dabei wäre es einfach gewesen, den Sozialversicherungsträgern im Falle des Todes eines Ehepartners eine Alternativrechnung vorzuschreiben, bei der die günstigste Alternative von Amts wegen der Berechnung der Hinterbliebenenbezüge zugrunde zu legen wäre. Die getroffene Entscheidung spricht jedenfalls nicht für Lebensnähe der Ministerialbürokratie und für eine ausreichende Übersicht der Politiker.

Dominanz der Verwaltung

Es fragt sich, wie es nach einem so umfassenden Gutachten der Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, das die Möglichkeiten einer Neuregelung mit ihren Vor- und Nachteilen aufgezeigt hat, zu einer solchen Entscheidung kommen konnte, zumal damals alle im Bundestag vertretenen Parteien sich in Parteitagsbeschlüssen, Parteiprogrammen und anderen Entschließungen für eine dem Gutachten entsprechende Lösung eingesetzt haben[9]. Da sich dahinter offenbar politische Steuerungsdefizite in einer Demokratie verbergen, ist es im Interesse der Demokratie, den Ursachen nachzugehen.

Auch wenn es für einen Außenstehenden nicht möglich ist, den Entscheidungsprozeß im einzelnen nachzuvollziehen, scheinen doch zwei Faktoren die Entwicklung maßgeblich bestimmt zu haben:

☐ Es ist bekannt, daß die damalige Leitung der zuständigen Abteilung im Bundesarbeitsministerium und maßgebliche Vertreter der Sozialversicherungsträger z. B. bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) in Berlin gegen eine Teilhaberente (Partnerrente) mit einer eigenständigen sozialen Sicherung der Frau waren. Es kann als ein Indiz für den großen Einfluß der

[6] Ob der finanzielle Mehrbedarf eine solche Kürzung rechtfertigt, muß bezweifelt werden, da 1986 – also nach Inkrafttreten der Neuregelung – nur etwa 14 000 Witwerrenten gegenüber 4,2 Mill. Witwenrenten gezahlt wurden. Vgl. VDR-Statistik, Rentenbestand am 1. 1. 1987, Bd. 74.

[7] Durch die durch das Hinterbliebenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetz vom 11. 7. 1985 geänderte Fassung des § 1281 RVO.

[8] Der Freibetrag beträgt 3,3% der jeweiligen allgemeinen Bemessungsgrundlage, ist also dynamisiert.

[9] Mannheimer Parteitag der CDU von 1975 und Grundsatzprogramm von 1978; Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, BT-Drucksache 10/2608 vom 12. 12. 1984; Bundesparteitag der FDP in Bremen vom 15.-17. 6. 1979: 32 Thesen zur Alterssicherung.

Verwaltung angesehen werden, daß die vorgeschlagene Lösung nicht zustande gekommen ist, zumal Untätigkeit in Anbetracht des vom Bundesverfassungsgericht gesetzten Termins für eine Neuregelung schon deren Verwirklichung verhindern konnte.

□ Als nach dem Scheitern der sozial-liberalen Koalition die Neuregelung dringend war, stand die Finanzpolitik unter dem Zwang der Haushaltskonsolidierung, d. h. eine Neuregelung durfte keine Mehrkosten verursachen. Nun hätte die von der Sachverständigenkommission favorisierte Lösung dieser Bedingung an sich weitgehend entsprochen; denn die Berechnungen über die finanziellen Auswirkungen hatten ergeben, daß bis Mitte der 90er Jahre der Beitragssatz nur um 0,5 % hätte erhöht werden müssen. Die Politiker hatten die Vorschläge aber durch die Einführung einer Garantie für die individuell erworbenen Rentenansprüche der Ehegatten verfälscht, was insbesondere die Männer davor bewahrt hätte, daß ihre nach dem Tode der Ehefrau auf 70 % der gemeinsam erworbenen Rentenansprüche festgesetzte Teilhaberente in vielen Fällen niedriger als ihre bisher in voller Höhe weitergezahlte Individualrente gewesen wäre. Man kann also feststellen, daß die Gruppeninteressen der Männer, die in den Parteien dominierten, die Verwirklichung einer in sich schlüssigen Regelung verhindert haben. Stellt man auf die Familie und auf die von ihren Mitgliedern (Ehegatten) erworbenen Rentenansprüche als Einheit ab, ist damit die Garantie der Höhe der Teilrente eines Partners nicht zu vereinbaren. Vielleicht wäre es besser gewesen, wenn die Sachverständigenkommission ihre Argumentation nicht so sehr auf die soziale Sicherung der Frau und eine eigenständige Rente für die Frau abgestellt hätte, sondern stärker, wie dies hier geschieht, auf das Familien- oder Individualprinzip.

Ein Beispiel für Unsystematik

Bevor ein Vorschlag für eine Neuregelung vorgelegt wird, soll anhand der Geschiedenenwitwenrente noch einmal gezeigt werden, zu welchen unbefriedigenden Ergebnissen das unsystematische Nebeneinander des Familien- und Individualprinzips führt bzw. geführt hat. In vor dem 1. Juli 1977, also vor Inkrafttreten des Versorgungsausgleichs, der die Ehe als Einheit anerkannte, geschiedenen Ehen hat der frühere Ehepartner Anspruch auf eine Hinterbliebenenrente, wenn der verstorbene frühere Partner Unterhalt zu leisten hatte oder geleistet hat. Bei Wiederverheiratung erlischt also der Anspruch, wird die zweite Ehe geschieden, konnte er dagegen wieder aufleben. Noch heute kann an geschiedene und unverheiratet gebliebene oder erneut geschiedene Ehegatten eine Rente gewährt werden, wenn der geschiedene Partner selbst eine mindestens fünfjährige Versicherungszeit aufzuweisen und für mindestens ein waisenberechtigtes Kind zu sorgen hat (Erziehungsrente).

Es ist nicht einzusehen, warum die Rente einer Witwe, die zwei oder mehr Ehen eingegangen war, nur nach den Ansprüchen eines ehemaligen Partners berechnet wird, zumal wenn die Ansprüche während der verschiedenen Ehen sehr unterschiedlich hoch waren, und warum die Erziehungsrente an eine eigene Mindestversicherungszeit gekoppelt ist. Im zweiten Fall ist die Aufgabe des Aufziehens von Kindern, das die Mutter an der Ausübung einer Erwerbstätigkeit hindert, der schutzwürdige soziale Tatbestand. Im ersten Fall wären die in jeder Ehe erworbenen anteiligen Ansprüche auf eine Altersrente die konsistente Grundlage für die eigene Alterssicherung der betreffenden Frau. Das setzt allerdings ein familienbezogenes eigenständiges Alterssicherungssystem für die Frau voraus.

Grundsätze einer Änderung

Die Einheit der Familie als umfassender und enger Lebensgemeinschaft muß auf der Beitrags- und Leistungsseite in gleicher Weise verwirklicht werden. Das setzt folgende Änderungen voraus:

□ Bei von beiden Ehegatten innerhalb eines Jahres entrichteten Beiträgen sind die Beträge zu erstatten, die über den Betrag hinausgehen, der sich bei einer Begrenzung durch die Beitragsbemessungsgrenze ergibt. Wenn man bedenkt, mit welchen Widerständen und Schwierigkeiten die Einführung des Lohnsteuerjahresausgleichs verbunden war, der ja bis 1957 nicht bestanden hat, sind die sich aus einer solchen Erstattung ergebenden Schwierigkeiten im EDV-Zeitalter gering.

□ Die Höhe der Rente ergibt sich aus den gemeinsamen Rentenansprüchen beider Ehepartner.

□ Bei Tod eines Ehepartners verringert sich die Rente entsprechend dem verringerten Bedarf auf 70 bis 75 % der gemeinsamen Rente.

Soweit sind diese Grundsätze einfach und klar. Bei ihrer Verwirklichung ergeben sich aber angesichts der komplexen Lebenssituationen einige Probleme, von denen hier nur drei behandelt werden sollen.

□ In den Familien erhöht die Erwerbstätigkeit des zweiten Partners den Wohlstand und die Rentenansprüche, während das Aufziehen von Kindern, soweit dies mit der Einschränkung der Erwerbstätigkeit des zweiten Partners verbunden ist, diese positiven Wirkungen nicht besitzt, da diese Leistung über den Markt nicht honoriert wird. Da die Geburt und das Aufziehen von Kindern für

die Gesellschaft lebenswichtig ist, ist sie aufgerufen, dafür einen Ausgleich zu schaffen. Der Gesetzgeber hat mit dem Erziehungsgeld und dem Babyjahr[10] den ersten Schritt in diese Richtung getan. Ich würde es für angemessen halten, wenn die Eltern, die drei Kinder aufgezogen haben, Versicherungsansprüche wie bei einer 15jährigen Erwerbstätigkeit zuerkannt bekommen würden. Von der Gesellschaft sollten die Steigerung des Sozialprodukts durch eine 15jährige Erwerbstätigkeit und das Aufziehen von drei Kindern als gleichwertig angesehen werden. Bei anderen Kinderzahlen sollten die Jahre entsprechend modifiziert werden.

□ Die Rente eines Einverdienerehepaares mit mehreren Kindern wird bei Verwirklichung meines obigen Vorschlags ausreichend erhöht; damit besteht in Verbindung mit dem von 60 auf 70 bis 75 % erhöhten Anteil auch für den überlebenden Partner keine Notsituation mehr. Noch nicht voll gelöst ist aber die Existenzsicherung für den überlebenden Partner aus kinderlosen Ehen. Soweit in diesen Fällen nicht in der Person eines Partners ein Hindernis für eine eigene Erwerbstätigkeit besteht (z. B. Erwerbsunfähigkeit, Krankheit), sollten für ihn zusätzliche Beiträge für eine höhere Rente verlangt werden. Dabei wären bei einem Anteil von 70 % an der gemeinsamen Rente für den überlebenden Partner an Beiträge in Höhe von 30 bis 40 % der Rentenbeiträge des erwerbstätigen Partners zu denken[11]. In solchen Fällen wäre zu prüfen, ob auf die Entrichtung von Arbeitgeberanteilen verzichtet werden könnte. Dagegen spricht, daß Verheiratete gegenüber Alleinstehenden schon durch die in der Regel zusätzlich aus den gleichen Beiträgen aufzubringenden Hinterbliebenenrenten begünstigt sind, so daß eine weitere Begünstigung kinderloser Ehen problematisch erscheint. Ich würde die zusätzliche Belastung von Einverdienerehen eher durch niedrigere zusätzliche Beiträge und damit auch geringere Rentenerhöhungen erträglich machen, zumal es den Ehepartnern freisteht, durch eine Erwerbstätigkeit des zweiten Partners ihre Alterssicherung zu verbessern. Außerdem sollten höhere freiwillige Beiträge möglich sein.

Finanzierungsmöglichkeiten

□ Die großzügige Anerkennung von Kindererziehungszeiten und die höhere Hinterbliebenenrente für einen nicht oder selbst nur niedrig versicherten Partner erfordern natürlich zusätzliche finanzielle Mittel. Da die Zeiten vorbei sind, in denen verbesserte Leistungen im sozialen Sicherungsbereich durch Aufstockung der Mittel zu finanzieren sind, ist eine Umverteilung der Mittel innerhalb des sozialen Sicherungssystems notwendig. Dafür bietet sich eine Verminderung des jährlichen Steigerungssatzes der Renten an, der zur Zeit 1,5[12] beträgt. Bei den Vorschlägen zur finanziellen Bewältigung des verschlechterten Altersaufbaues[13] habe ich diese Finanzierungsmöglichkeit deshalb ausgeklammert, weil sie für eine familienbezogene Umverteilung erhalten bleiben sollte. Ein von 1,5 auf 1,3 ermäßigter Steigerungssatz würde Rentenkürzungen für alle Zugangsrenten, deren Ansprüche nach Inkrafttreten der Neuregelung erworben worden sind, von 13,3 % bedeuten. Sie würden für Alleinstehende und kinderlos Verheiratete in voller Höhe bestehen bleiben, während sie für Familien, die Kinder aufgezogen haben, je nach Kinderzahl durch die Zuerkennung von beitragsfreien Erziehungszeiten teilweise oder voll kompensiert würden. So könnte z. B. für eine Familie mit einem Kind die Rentenkürzung durch die Rentenerhöhung für Erziehungszeiten gerade ausgeglichen werden, d. h. die Alleinstehenden und kinderlos Verheirateten hätten die höheren Altersrenten für die Familien mit zwei und mehr Kindern (Lebenszeitbetrachtung) zu finanzieren. Die Politiker könnten die „Nullinie" der familienbezogenen Umverteilung natürlich auch bei einer anderen Kinderzahl festsetzen.

Bei den Finanzierungsmöglichkeiten müssen auch die finanziellen Entlastungen, die aus der Beseitigung der Rentenkumulation zwischen Versicherten- und Witwen(r)renten, den Mehreinnahmen aus den zusätzlichen Beiträgen kinderlos Verheirateter und der Kürzung der Versichertenrenten für überlebende Ehepartner resultieren, berücksichtigt werden. Diese Entlastungen hätten dazu geführt, daß die Vorschläge der Sachverständigenkommission – allerdings ohne zusätzliche beitragsfreie Erziehungszeiten – weitgehend finanzierungsneutral zu verwirklichen gewesen wären. Die finanzielle Anspannung der Rentenversicherung durch den verschlechterten Altersaufbau der Bevölkerung braucht also kein Hindernis für die Verwirklichung des Familienprinzips und die Anerkennung der Erziehungsleistung in den Familien zu sein. Ich halte darüber hinaus eine großzügige Anerkennung von Kindererziehungszeiten familienpolitisch für wirksamer und wichtiger als die geplante weitere Entlastung von Kinderkosten, die in der Form von steuerlichen Kinderfreibeträgen erfolgen soll und deshalb weitgehend unmerklich bleibt.

[10] Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetz vom 11. 7. 1985.

[11] Sie würden bei 40 % nach dem Tode eines Partners Renten in Höhe von 100 % der Rente eines Alleinstehenden mit gleichem Arbeitseinkommen ermöglichen.

[12] Der Steigerungssatz besagt, daß zur Zeit jährlich Rentenansprüche in Höhe von 1,5 % des versicherungspflichtigen Einkommens entstehen.

[13] Vgl. W. Albers: Langfristige Anpassungen der gesetzlichen Rentenversicherung, a.a.O.